

1 Inleiding

De SER is in oktober 2014 gestart met het brede traject ‘Leren in de toekomst’. In de brief *Naar een lange termijn agenda skills en leren*¹ verzoekt de minister van OCW de SER om in het verlengde van de publicatie *Leren in de toekomst* de bouwstenen aan te leveren voor een lerende en responsieve² samenleving met een ambitieuze leercultuur. Dit advies is daarvan een onderdeel.

De maatschappelijke noodzaak van postinitieel leren

De SER streeft naar een inclusieve arbeidsmarkt waarop iedereen een kans krijgt mee te doen. Daarbij passen competente burgers die in een veelheid van situaties hun weg weten te vinden. Technologische ontwikkelingen, internationalisering, individualisering, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en andere veranderingen in de maatschappij stellen voortdurend nieuwe eisen, zoals de SER heeft beschreven in zijn verkenning *Mens en technologie: samen aan het werk*³ en in zijn advies *Een werkende combinatie*.⁴ De combinatie van deze ontwikkelingen maakt de samenleving dynamischer, en stelt andere én hogere eisen aan volwassenen. Mensen, al dan niet uit vrije wil, veranderen vaker van baan of functie als gevolg van tijdelijke projecten en contracten, reorganisaties, en verdwijnende en opkomende vormen van werkgelegenheid.⁵

Deze ontwikkelingen vragen dat we ons voortdurend moeten blijven ontwikkelen. De tijd dat onderwijs in de initiële fase voldoende was voor het verdere leven ligt achter ons. Leren na de initiële fase is een maatschappelijke noodzaak waarbij ieder individu verantwoordelijkheid draagt om de eigen inzetbaarheid te onderhouden.

Iedereen in de samenleving dient daarom gelegenheid te hebben voor op-, bij- en omscholing. Voorheen werd de verantwoordelijkheid voor postinitiële scholing vooral toebedacht aan arbeidsmarktpartijen. Met de brede maatschappelijk noodzaak krijgt ook de overheid een grotere verantwoordelijkheid voor de postinitiële ontwikkeling van de potentiële beroepsbevolking. Scholing is een belangrijk middel om de arbeidsmarktpositie van werkenden te versterken. Wel zijn er daarbij grenzen aan wat met scholing mogelijk is. Scholing is geen magische oplossing voor alle knelpunten op de arbeidsmarkt.

1 Brief van de minister van OCW, *Naar een lange termijn agenda skills en leren*, 25 oktober 2015, referentie 822714
2 WRR (2013) *Naar een lerende economie*. De WRR definieert responsiviteit als: de vaardigheid om snel en adequaat in te spelen op nieuwe omstandigheden. Drie elementen: *veerkracht, adaptatie en proactieve houding*.
3 SER (2016) *Mens en technologie: samen aan het werk*.
4 SER (2016) *Een Werkende combinatie*.
5 OESO (2016) *OECD Economic Surveys: Netherlands*.

Raakvlak met andere adviezen SER

De SER heeft in eerdere verkenningen en adviezen onderbouwd wat de maatschappelijke noodzaak en context is van postinitiële ontwikkeling.

In zijn verkenning *Mens en technologie: samen aan het werk*⁶ schetst de raad dat “onder invloed van digitalisering het steeds belangrijker is om – naast specifieke beroepsgerichte vaardigheden – de meer algemene beroepsvaardigheden op peil te houden, flexibel te zijn en een open leerhouding te hebben.” De snelle ontwikkelingen van de technologie maken dat kennis en vaardigheden sneller verouderen. Om de vaardigheden en kennis op peil te houden is er een voortdurende vraag naar scholing en ontwikkeling. De moderne technologie maakt het daarmee mogelijk dat mensen gebruik maken van effectieve vormen van leren zoals leren op de werkplek, learning by doing, informele scholing, taakrotatie etcetera.

In zijn advies *Een werkende combinatie*⁷ schetst de raad de tijdsdruk om werken, zorgen en leren te combineren in vier levensfasen. In de periode van *jongvolwassenheid* (20 - 30 jaar) wordt relatief veel werk en scholing gecombineerd. In de *gezinsfase* (31 - 45 jaar) gaat er veel tijd naar het combineren van werk en de zorg voor kinderen.

De participatie in scholing neemt in deze fase duidelijk af. In de daaropvolgende periode van de *mid-careerfase* (46 - 60 jaar) nemen voor veel mensen de mantelzorgtaken toe. In deze levensfase neemt de deelname aan scholing nog verder af. In de *actieve seniorenfase* (61 - 67 jaar) nemen mensen nog veel minder deel aan scholing. Dat de beschikbare (extra) tijd voor scholing in bepaalde levensfasen beperkt is, of de werkenden keuzes maken voor andere activiteiten, is van betekenis voor een passend aanbod van postinitiële ontwikkelingsmogelijkheden. Het rendement op scholing is ook anders in de verschillende leeftijdsgroepen. Scholing van iemand die bijna met pensioen gaat heeft voor de arbeidsmarkt weinig waarde.

In zijn advies *Gelijk goed van start*⁸ benadrukt de raad het belang van een passend leerprogramma op jonge leeftijd. ‘Jong geleerd is oud gedaan’. Als kinderen al vanaf heel jonge leeftijd spelenderwijs de aangeboren nieuwsgierigheid bevredigen en direct ervaren dat ‘iets leren’ leuk is, heeft dat ook een positief effect op de leerhouding in de postinitiële fase. Het omgekeerde geldt ook. Vervelende ervaringen met leren op jonge leeftijd of al beginnen met een achterstand, leiden tot het achterblijven van deelname aan scholing op latere leeftijd.

6 SER (2016) *Mens en technologie: samen aan het werk*.

7 SER (2016) *Een werkende combinatie*.

8 SER (2016) *Gelijk goed van start*.

Juist op deze heel jonge leeftijd kan een ‘ontwikkelcultuur’ worden ervaren waarmee ‘leren’ of ‘je ontwikkelen’ als het ware net zo vanzelfsprekend wordt als eten en drinken.

Op vergelijkbare wijze heeft de SER zich uitgelaten in zijn advies *Leren in het funderend onderwijs van de toekomst*⁹ aan het Platform Onderwijs2032. In dat advies stelt hij dat bij de inrichting en organisatie van het funderend onderwijs er al van uitgegaan moet worden dat leren het leven lang zal doorgaan. Dat heeft consequenties voor zowel de leerinhouden als voor het leerproces in het funderend onderwijs.

In zijn advies *Leren in het Hoger Onderwijs van de toekomst*¹⁰ heeft de SER erop aangedrongen dat publiek bekostigde hoger onderwijsinstellingen zich ook richten op het postinitieel onderwijs. Dat betekent dat de opleidingen meer moeten aansluiten bij de vraag van werkenden: modulariseren, vrijstellingen voor praktijkervaringen en samenwerking met maatschappelijke partners in de regio.

In zijn advies *SER-agenda voor de stad*¹¹, benadrukt de SER het belang van investeren in het ontwikkelen en benutten van talent als één van de zes thema’s voor de *Agenda Stad*. Dit vraagt om een goede aansluiting tussen economie, onderwijs en arbeidsmarkt en daarmee om samenwerking op regionaal niveau. In het vervolgadvis hierop *Regionaal samenwerken: leren van praktijken*¹² gaat de SER dieper in op de praktijk van regionale samenwerking in de driehoek economie, onderwijs en arbeidsmarkt. Het besef groeit dat economische ontwikkeling van de regio gekoppeld moet worden aan arbeidsmarktvraagstukken en het investeren in human capital. Het gezamenlijk opstellen van een sociaaleconomische agenda voor de regio is een prima manier om gescheiden werelden, elk met eigen doelen en belangen en netwerken bij elkaar te brengen. Deze agenda moet aansluiten bij de specifieke kenmerken van de regio.

Postinitieel leren en ontwikkelen

In dit advies hanteert de raad een brede invulling van het begrip ‘leren’. Hij doelt op de stimulering van voortgaande ontwikkeling van mensen, waarin naast scholing ook plek is voor ervaringen opdoen, stagelopen, loopbaanoriëntatie, uitproberen, jobrotation etcetera. Het doel van postinitieel leren is “het versterken van het vermogen van werknemers om kennis, houdingen en vaardigheden te benutten om

9 SER (2015) *Leren in het funderend onderwijs van de toekomst*.

10 SER (2015) *Leren in het hoger Onderwijs van de toekomst*.

11 SER (2015) *SER-agenda voor de stad*.

12 SER (2017) *Regionaal samenwerken: leren van praktijken*.

concrete activiteiten op adequate wijze te verrichten, (plannen, uitvoeren, controleren en sturen) en daarbij om te gaan met de opgaven, problemen, dilemma's en tegenstrijdigheden die zich in de arbeidsactiviteit kunnen voordoen."¹³ Postinitieel leren gedurende de levensloop is van belang voor de gehele beroepsbevolking en voor de maatschappij. Postinitieel leren en ontwikkelen is in de huidige samenleving noodzakelijk voor iedereen om te blijven participeren. Voor werk-gevers is het daarbij cruciaal voor hun concurrentiepositie om in voldoende mate over up-to-date geschoolde medewerkers te beschikken.

Ten aanzien van het postinitieel leren kunnen we verschillende soorten leren onderscheiden. Het Centraal Planbureau (CPB) onderscheidt vier soorten scholing voor werkenden:¹⁴

- Opscholing: het volgen van geaccrediteerd of erkend onderwijs dat leidt tot een volledig extra opleidingsniveau.
- Omscholing: het volgen van geaccrediteerd of erkend onderwijs dat leidt tot een volledige opleiding op hetzelfde niveau.
- Bijscholing: het volgen van korte cursussen en trainingen.
- Informeel leren: de 'scholing' die mensen opdoen doordat ze werken. Het gaat hier om learning on the job, leren van collega's en elkaar feedback geven.

Op- en omscholing zullen vaker op breder inzetbare kennis gericht zijn, en bijscholing en informeel leren meer op baanspecifieke, beroepspecifieke en bedrijfsspecifieke kennis, aldus het CPB. Het blijkt bovendien dat de mensen die veel formele scholing ontvangen, ook degenen zijn die veel bijleren in hun werk. Het is dus niet zo dat formeel en informeel leren substituten zijn en dat het hiaat aan formele scholing wordt opgevuld door informeel leren. Dit heeft op den duur blijvend gevolgen voor kwetsbare groepen aldus het SCP in *Aanbod van Arbeid 2016*.¹⁵

Doelgroep en aandachtsgroepen

Hoewel de gemiddelde deelnamecijfers aan Leven Lang Leren in Nederland goed zijn, is al lange tijd bekend dat deelname achterblijft bij verschillende groepen. Ook het CPB meldt in *Kansrijk Onderwijsbeleid* dat hoger opgeleiden gemiddeld genomen meer deel nemen aan bijscholing en informeel leren dan lager opgeleiden. Maar ook ouderen, mensen met een flexibele arbeidscontracten, zzp'ers, parttimers en werkenden bij mkb-bedrijven blijven achter in scholingsdeelname. Dit zet hun duurzame inzetbaarheid op het spel.

¹³ Onstenk, J. (1997) *Lerend leren werken. Brede vakbekwaamheid en de integratie van leren, werken en innoveren*.

¹⁴ CPB (2016), *Kansrijk onderwijsbeleid*.

¹⁵ SCP (2016) *Aanbod van Arbeid 2016; Werken, zorgen en leren op een flexibele arbeidsmarkt*.

Tussen hoger en lager opgeleiden neemt bovendien het verschil in scholingsdeelname verder toe, vooral vanwege de teruglopende deelname onder lager opgeleiden.¹⁶ Dit heeft op den duur blijvende gevolgen voor kwetsbare groepen, aldus het SCP in het rapport *Aanbod van Arbeid 2016*.¹⁷

Eveneens zijn er aanzienlijke verschillen in scholingsparticipatie van werkenden tussen sectoren en tussen grote en middelgrote of kleine bedrijven. Voor kleinere bedrijven is het stimuleren van scholing over het algemeen lastiger in te passen in de bedrijfsvoering, waardoor deelname achterblijft.

Verder is bekend dat veel scholing vooral is gericht op de huidige functie, het eigen bedrijf, de eigen sector en dat veel minder scholing wordt ingezet om een overstap naar een andere functie en/of sector te kunnen maken. De meeste scholing (80-85 procent) wordt dan ook betaald door de werkgevers, zij het dat ongeveer de helft van de werkenden een opleiding volledig of gedeeltelijk in eigen tijd volgt.

Dit advies heeft betrekking op iedereen die actief is (of zou kunnen zijn) op de arbeidsmarkt. Centraal staat het stimuleren van een positieve leercultuur met randvoorwaarden waardoor mensen zich veilig, uitgenodigd en gestimuleerd voelen om zich te kunnen scholen en te ontwikkelen en hierbij de juiste mogelijkheden en ondersteuning toe krijgen aangereikt. Mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt waarvoor uitgebreide om- of bijscholing geen reële kans op werk biedt, verdienen specifieke aandacht en ondersteuning. Daarvoor is een aanvullende benadering gewenst. De SER komt hierop (in samenhang met de aanpak van de problematiek van laaggeletterden) in een vervolgadvisie nader op terug.

Doel advies

In dit advies schetst de SER zijn visie op het postinitiële leren van de toekomst en doet hij richtinggevende aanbevelingen doen om dit een forse stimulans te geven. Het advies bouwt voort op inzichten die de raad heeft opgedaan in het kader van zijn verkenning *Leren in de toekomst*¹⁸. Naar aanleiding daarvan heeft hij geadviseerd

¹⁶ ROA (2014) *Werken en leren in Nederland*. In 2013 had 64 procent van de hoogopgeleiden had in de twee jaar voorafgaande aan het onderzoek deelgenomen aan scholing, van de laag opgeleiden slechts 37 procent. In 2004 bedroegen deze percentages nog respectievelijk 64 procent en 48 procent.

Het SCP (2016) hanteert een andere meetmethode maar meldt in een leven lang leren in Nederland dat negen procent van de laagopgeleiden in 2014 aan scholing hebben gedaan tegenover 25 procent van de hoogopgeleiden.

¹⁷ SCP (2016) *Aanbod van Arbeid 2016; Werken, zorgen en leren op een flexibele arbeidsmarkt*.

¹⁸ SER (2015) *Verslag Hoe leren we in de toekomst?*

over het funderend onderwijs, het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs¹⁹. In 2016 is tevens gestart met een tweede advies over het beroepsonderwijs, mede naar aanleiding van een adviesaanvraag die is ontvangen op 20 april 2016²⁰.

Ook wil de raad met dit advies bijdragen tot de zogeheten Skills Strategie voor Nederland, die door de OESO in opdracht van het kabinet wordt uitgevoerd tussen december 2015 en begin 2017. Deze strategie is gericht op het verder ontwikkelen, activeren en effectiever benutten van de vaardigheden en competenties van de (potentiële) beroepsbevolking²¹. De OESO zal zijn rapport naar verwachting in april 2017 presenteren. De raad roept partijen op om met de aanbevelingen in dit advies en de bevindingen van de OESO samen aan de slag te gaan om met de overheid tot bindende afspraken te komen in een akkoord om zo tot concrete resultaten te komen.

Zoals gezegd is dit een richtinggevend advies, met een beleidsrichting en -agenda om te komen tot de gewenste maatregelen voor de stimulering van postinitiële ontwikkeling. De raad wil de hierin geschetste lijnen en aanbevelingen in een volgende fase (in de loop van 2017), samen met belanghebbenden, nader uitwerken, en daarbij rekening houden met de kabinetsreactie op dit advies.

Kern advies

De door de raad aanbevolen beleidsrichting en -agenda is gebaseerd op de volgende kernonderdelen:

- de publieke infrastructuur voor formele opleidingen (van mbo tot wo) is beter en flexibeler toegesneden op werkenden, door aanpassing van regelgeving en financieringssystematiek, waardoor mensen in staat zijn om hun trekkingsrechten op formele onderwijstrajecten te verzilveren;
- via een persoonlijke ontwikkelingsrekening en toegang tot eigen scholingsbudgetten krijgt de (potentieel) werkende regie over zijn/haar ontwikkeling en de verantwoordelijkheid daarvoor;
- adequate infrastructuur van ondersteuning, door het zichtbaar en inzichtelijk maken van individuele competenties via e-portfolio's en erkenning voor verwor-

19 SER (2015) Briefadvies *Leren in het funderend onderwijs van de toekomst*; uitgebracht aan Platform Onderwijs2032. SER (2015) *Leren in het hoger onderwijs van de toekomst*, advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs. SER (2016) *Toekomstgericht beroepsonderwijs. Deel 1 Voorstellen ter versterking van de beroepsbegeleidende leerweg*.

20 Brief van minister Bussemaker van het ministerie van OCW, *Adviesaanvraag middensegment mbo en praktijkleren*, 20 april 2016.

21 In de hierboven genoemde brief van het kabinet is de SER gevraagd of hij samen met departementen wil meewerken aan de invulling van de Skills Strategie, onder meer door het mede organiseren van dialoogbijeenkomsten in 2016.

ven competenties (EVC), loopbaanadvies op maat en certificering van het aanbod van opleidingen (op basis van NLQF-criteria);

- een uitnodigende leercultuur in alle bedrijven, overheids- en andere arbeidsorganisaties.

Leeswijzer

In deze inleiding onderstreept de raad de noodzaak van voortdurende ontwikkeling; dat is niet nieuw, zoals ook blijkt uit de beschrijving in hoofdstuk 1 van de vele adviezen over Leven Lang Leren (sinds 2002) en van de effecten daarvan.

In hoofdstuk 2 analyseert de raad welke belemmeringen werkenden en werkgevers nu (kunnen) ervaren bij de voortdurende ontwikkeling van zichzelf en van hun personeel.

Op basis van de in hoofdstuk 3 geschetste uitgangspunten voor een effectieve aanpak van de belemmeringen formuleert de raad in hoofdstuk 4 zijn ambitie en zijn aanbevelingen. Eerst gaat hij in op de noodzakelijke versteviging van de infrastructuur voor postinitiële ontwikkeling; vervolgens stelt de raad de invoering van een trekkingsrecht en een ontwikkelrekening voor, gericht op de ondersteuning van de leervraag. Het laatste onderdeel met aanbevelingen is gericht op de vorming van een leercultuur, op het nationale niveau en op elke werkvloer.

Een eerste raming van de financiële gevolgen van de aanbevelingen komen aan de orde in hoofdstuk 5.

In hoofdstuk 6 beveelt de raad aan te komen tot een akkoord voor vaardigheden en competenties, in het verlengde van de zogeheten Nationale Skills Strategie, om te komen tot afspraken over voortdurende ontwikkeling.

In hoofdstuk 7 staan alle aanbevelingen van de raad op een rij.